

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**SESTA SEZIONE CIVILE - L**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Oggetto

Dott. LUCIA ESPOSITO - Presidente -

Dott. ANNALISA DI PAOLANTONIO - Rel. Consigliere -

Dott. CARLA PONTERIO - Consigliere -

Dott. FABRIZIO AMENDOLA - Consigliere -

Dott. ROBERTO BELLE' - Consigliere -

Opposizione agli atti esecutivi Regolamento di competenza Espropriazione forzata di crediti della pubblica Amministrazione

Ud. 31/03/2022 -
CC

R.G.N. 10280/2021

 2022 20396
 Rep.

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al nr. 10280-2021 proposto da:

GERMANA, domiciliata *ope legis* in ROMA, PIAZZA CAVOUR presso
 la CANCELLERIA della CORTE DI CASSAZIONE, rappresentata e difesa
 dall'avvocato ;

- ricorrente -**contro**

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, in persona del Ministro *pro tempore*,
 domiciliato in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA
 GENERALE DELLO STATO, che lo rappresenta e difende *ope legis*;

- resistente -avverso la sentenza n. 4829/2021 del TRIBUNALE di ROMA, depositata il
18/03/2021;udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio non
partecipata del 31/03/2022 dal Consigliere Relatore Dott. ANNALISA DI
PAOLANTONIO;lette le conclusioni scritte del PUBBLICO MINISTERO in persona del
SOSTITUTO PROCURATORE GENERALE DOTT. S VISONA' che chiede che la

CORTE di CASSAZIONE rigetti il ricorso e dichiara la competenza del Tribunale di Palermo.

RILEVATO CHE

1. Germana I ha proposto ricorso per regolamento necessario di competenza avverso la sentenza del Tribunale di Roma in funzione di Giudice dell'Esecuzione con la quale è stata rigettata l'opposizione agli atti esecutivi ex art. 617 cod. proc. civ., finalizzata ad ottenere l'annullamento dell'ordinanza del 21 dicembre 2018 che aveva dichiarato l'incompetenza territoriale del Tribunale di Roma in relazione alla procedura di espropriazione mobiliare presso terzi che la creditrice del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, aveva avviato pignorando i crediti del Ministero verso il terzo pignorato Banca d'Italia, succursale di Roma;
2. l'ordinanza aveva ritenuto la competenza territoriale del Tribunale di Palermo in applicazione del combinato disposto degli artt. 26 bis cod. proc. civ., 54 R.D. n. 2440/1923, 278 lett. d), 2987 e 407 del R.D. n. 827/1924 ed aveva valorizzato il luogo di residenza della creditrice, perché è in relazione a quest'ultimo che si individua, secondo le regole della contabilità pubblica, l'ufficio di tesoreria competente ad effettuare il pagamento;
3. il giudice dell'opposizione, nel condividere la dichiarazione di incompetenza territoriale, ha richiamato il principio di diritto affermato da questa Corte con l'ordinanza n. 10198 del 2011 ed ha evidenziato che quel principio non era stato superato, come affermato dall'opponente, a seguito della riformulazione dell'art. 26 bis cod. proc. civ. ed inoltre era stato confermato, non smentito, dalla successiva pronuncia n. 8172/2018;
4. avverso la richiamata decisione Germana Dragma ha proposto regolamento necessario di competenza ex art. 42 cod. proc. civ. sulla base di un unico motivo, al quale non ha opposto difese il Ministero che ha depositato solo atto di costituzione;
5. il Pubblico Ministero ha concluso ai sensi dell'art. 380 ter cod. proc. civ. per il rigetto del ricorso.

CONSIDERATO CHE



1. il ricorso denuncia con un unico motivo la violazione e falsa applicazione dell'art. 26 bis, comma 1, cod. proc. civ. e sostiene, in sintesi, che nella espropriazione presso terzi la competenza per territorio deve essere determinata, non in relazione alla sede o al domicilio del creditore procedente, bensì con riferimento al luogo ove il cassiere svolge la funzione di pagamento per conto della P.A.;

1.1. la ricorrente aggiunge che la legge speciale richiamata dal 1° comma dell'art. 26 bis cod. proc. civ. va individuata nell'art. 1 bis della legge n. 720/1984 e richiama il principio di diritto affermato da Cass. n. 8172/2018 per sostenere che la competenza si radica nel luogo in cui il cassiere o il tesoriere opera come tale in concreto per la P.A. e, nella specie, in Roma, poiché è stato azionato in via esecutiva un credito vantato nei confronti del Ministero dell'Istruzione e non di una sua articolazione territoriale;

1.2. evidenzia al riguardo che il criterio trova indiretta conferma nelle circostanze di fatto accertate nel giudizio, perché mentre la Banca d'Italia, Filiale di Roma, ha reso una dichiarazione positiva, in altre procedure esecutive la sezione Tesoreria di Palermo ha escluso l'esistenza di provviste per conto del Ministero;

2. il proposto regolamento necessario di competenza è ammissibile perché il Collegio intende dare continuità all'orientamento secondo cui: (a) i provvedimenti del giudice dell'esecuzione che affermino o neghino la propria competenza possono essere censurati solo con l'opposizione agli atti esecutivi, ex art. 617 cod. proc. civ.; (b) i provvedimenti del giudice dell'opposizione agli atti esecutivi, che statuiscano soltanto sulla esistenza o sull'inesistenza della competenza del giudice dell'esecuzione, debbono essere impugnati col regolamento necessario di competenza, ex art. 42 cod. proc. civ. (cfr. Cass. n. 26935/2018 e la giurisprudenza ivi richiamata in motivazione);

3. il ricorso è infondato;

l'art. 26 bis cod. proc. civ., nel testo applicabile alla fattispecie *ratione temporis* (antecedente alla recente modifica disposta dall'art.1, comma 29, della legge n. 206/2021), individua il «foro relativo all'espropriazione forzata dei crediti» e stabilisce, al comma 1, che «quando il debitore è una delle pubbliche amministrazioni indicate dall'articolo 413, quinto comma, per l'espropriazione forzata di crediti è competente, salvo quanto disposto dalle leggi speciali, il giudice del luogo dove il terzo debitore ha la residenza, il domicilio, la dimora o la sede» e al comma 2 aggiunge che



«fuori dei casi di cui al primo comma, per l'espropriazione forzata di crediti è competente il giudice del luogo in cui il debitore ha residenza, il domicilio, la dimora o la sede»;

3.1. l'ordinanza n. 8172/2018, richiamata nella sentenza impugnata ed invocata anche dalla ricorrente, resa in fattispecie nella quale veniva in rilievo la realizzazione coattiva di un credito vantato nei confronti di amministrazione pubblica diversa da quella statale, ha enunciato il principio di diritto secondo cui : *«L'art. 26-bis c.p.c., comma 1, quando allude alla disciplina di leggi speciali come idonea a stabilire il foro dell'esecuzione forzata per espropriazione di crediti in danno delle pubbliche amministrazioni di cui dell'art. 413 c.p.c., comma 5, attribuisce alla regola desumibile dalla legge speciale il valore di regola esclusiva rispetto a quella fissata dallo stesso comma 1 con riferimento al luogo in cui il terzo debitore ha la residenza, il domicilio, la dimora o la sede. Ne discende che, dovendo fra le disposizioni di leggi speciali cui allude il suddetto comma 1 comprendersi quella della L. n. 720 del 1984, art. 1-bis, il significato del rinvio a tale norma si deve intendere nel senso che con esso si sia voluto fare riferimento a detta previsione, sia in quanto individuatrice nel cassiere o tesoriere del soggetto (debitor debitoris) che deve pagare per conto delle amministrazioni pubbliche, cui detta norma si applica, sia in quanto individuatrice del luogo del pagamento in quello di espletamento del servizio secondo gli accordi fra la p.a. ed il cassiere o tesoriere, con la conseguenza che tale luogo si deve considerare in via esclusiva come il foro dell'espropriazione presso terzi di crediti a carico di tali pubbliche amministrazioni, restando esclusa, per il caso che cassiere o tesoriere sia una persona giuridica, la possibilità di procedere all'esecuzione alternativamente anche nel luogo della sua sede, ove tale luogo sia diverso da quello in cui opera l'articolazione della persona giuridica che ha in carico in concreto il rapporto avente ad oggetto le funzioni di cassa o di tesoreria ed in cui, dunque, la concreta funzione di cassiere o tesoriere sia svolta per la pubblica amministrazione secondo gli accordi con essa presi" »*

3.2. il Pubblico Ministero nelle sue conclusioni, nel condividere il percorso argomentativo seguito dal Tribunale di Roma, sostiene che quel principio non contrasta, ma si integra, con quello enunciato da Cass. n. 10198/2011 secondo cui ove il terzo pignorato sia la Banca d'Italia, che gestisce il servizio di tesoreria per conto dello Stato, *«la residenza di cui all'art. 543 citato, e quindi la sede legale trattandosi di terzo persona giuridica, non è*



individuata alla stregua dei criteri validi per individuare la sede del "rapporto" con gli istituti di credito anche delegati a funzioni di tesoreria (Cass.n. 8112 del 2006 citata nella relazione e Cass. n. 8920 e n. 11758 del 2002), ma è imposta inderogabilmente dalle norme della pubblica contabilità le quali individuano la competenza della sede del terzo nel giudice del luogo in cui ha sede la Sezione di Tesoreria Provinciale nella quale il creditore è domiciliato. Se infatti la competenza per territorio nel caso di domanda di pagamento di denaro nei confronti della P.A. è assegnata, ai sensi degli artt. 1182 c.c., comma 3, R.D. n. 2440 de 1923, art. 54, del R.D. n. 827 del 1924, art. 278, lett. D), artt. 287 e 407, al giudice del luogo in cui ha sede la predetta Sezione di Tesoreria (Cass. nn. 17399 e 15601 del 2007), tale previsione inderogabile opera anche le volte in cui viene in rilievo il criterio della sede del terzo debitore della stessa P.A. (il luogo di residenza del terzo di cui all'art. 543 c.p.c.)»;

3.3. in tal modo, come osservato nella motivazione di Cass. n. 8172/2018, si opera una sovrapposizione con il criterio di competenza stabilito quanto al luogo di pagamento da parte della P.A., al fine di individuare un unico foro competente per l'esecuzione;

4. il Collegio condivide le richiamate conclusioni ed osserva in premessa che la citata ordinanza del 2018, seppure resa in fattispecie nella quale veniva in rilievo l'art. 1 bis della legge n. 720/1984, applicabile ai soli enti ed organismi pubblici diversi dallo Stato indicati nella tabella A allegata alla stessa legge, per giungere a valorizzare la legge speciale in relazione alla competenza territoriale nel procedimento di espropriazione presso terzi, sviluppa considerazioni estensibili anche al servizio di Tesoreria dello Stato affidato alla Banca d'Italia;

4.1. in particolare si osserva in motivazione che:

a) la legge speciale richiamata dall'art. 26 bis cod. proc. civ. non è solo quella che espressamente preveda una diversa attribuzione della competenza territoriale in tema di esecuzione, bensì ogni disposizione che, anche per implicazione o in via di esegesi, stabilendo regole per il pagamento, abbia incidenza sull'individuazione del giudice territorialmente competente;

b) il foro desumibile dalla legge speciale, in quel caso individuata nell'art. 1 bis della legge n. 720/1984, è esclusivo e non concorrente, con la conseguenza che non è consentito al creditore procedente incardinare il procedimento alternativamente tanto nella sede della persona giuridica che



svolge le funzioni di cassiere quanto nel luogo ove opera una sua rappresentanza;

c) detta esegesi è l'unica che giustifica l'inserimento, in una disposizione che valorizza la residenza, il domicilio, la dimora o la sede del terzo debitore, del richiamo alle «leggi speciali» ed è la sola che assicura l'obiettivo, perseguito dal legislatore e manifestato dai lavori preparatori, di evitare che le esecuzioni in danno delle pubbliche amministrazioni si concentrino in poche sedi giudiziarie, con evidenti ricadute negative sul funzionamento delle procedure esecutive;

4.2. si tratta, quindi, di argomenti che, applicati al Servizio di Tesoreria dell'amministrazione statale affidato alla Banca d'Italia, non smentiscono bensì confermano le conclusioni alle quali era pervenuta Cass. n. 10198/2011, perché, una volta interpretato il richiamo alle leggi speciali nel senso indicato della lettera a) del punto che precede, non può non tenersi conto della disciplina dettata dalle norme sulla contabilità pubblica, che valorizzano la residenza del creditore per individuare l'ambito della competenza delle Tesorerie Provinciali per mezzo delle quali il pagamento avviene (art. 54 del r.d. n. 2440/1923; artt. 278, lett. d), 287 e 407 del r.d. 23 maggio 1924, n. 827);

4.3. una conferma del criterio di collegamento così individuato si trae anche dalla riscrittura dell'art. 26 bis cod. proc. civ. avvenuta ad opera dell'art.1, comma 29, della legge n. 206 del 2021, non applicabile alla fattispecie *ratione temporis*, che, per superare i dubbi sorti nell'interpretazione del previgente testo normativo, afferma la competenza del «giudice del luogo dove ha sede l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato nel cui distretto il creditore ha la residenza, il domicilio, la dimora o la sede» qualora il debito sia riferibile ad una delle pubbliche amministrazioni indicate dall'art. 413 cod. proc. civ.;

4.4. il legislatore, quindi, recependo sostanzialmente le indicazioni emerse dalla giurisprudenza di questa Corte, ha dettato un criterio di competenza che si modella sul creditore, non sul debitore o sul terzo, evidentemente al fine di evitare la concentrazione presso poche sedi giudiziarie, Roma principalmente, delle espropriazioni avviate in danno delle pubbliche amministrazioni;

5. queste conclusioni, alle quali il Collegio ritiene di dover pervenire per dare continuità agli orientamenti già espressi da questa Corte, non sono validamente contrastate dall'argomento, sviluppato dalla ricorrente,



secondo cui la regola individuata quanto alla competenza territoriale finirebbe per vanificare la pretesa del creditore, in ragione dell'indisponibilità presso la Tesoreria Provinciale di fondi ancora in carico alla Tesoreria Centrale;

5.1. la legge n. 28 marzo 1991, n. 104, nell'affidare alla Banca d'Italia il servizio di Tesoreria dello Stato (fino al 31 dicembre 2010, con rinnovo tacito di vent'anni in vent'anni, a meno di disdetta di una delle parti da notificarsi 5 anni prima della scadenza) all'art. 1, comma 2, prevede che *«La Banca d'Italia svolge il servizio tramite sezioni di tesoreria con sedi e competenza territoriale stabilite con decreti del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentita la Banca d'Italia medesima»;*

5.2. il d.lgs. n. 430/1997, all'art. 6, affida alla Banca d'Italia il servizio di Tesoreria Centrale e stabilisce che *« Il servizio di tesoreria centrale dello Stato è affidato alla Banca d'Italia. Il servizio è regolato da una convenzione aggiuntiva a quella prevista dall'articolo 4 della legge 28 marzo 1991, n. 104, per il servizio di tesoreria provinciale. Per il servizio di tesoreria centrale dello Stato si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni della predetta legge 28 marzo 1991, n. 104, nonché le altre norme che regolano lo svolgimento del servizio di tesoreria provinciale.»;*

5.3. le norme tecniche attualmente vigenti che disciplinano le modalità di espletamento del servizio, approvate con decreto ministeriale del 29 maggio 2007, delineano la complessa organizzazione dello stesso, fondata sulla distinzione fra tesoreria centrale e tesorerie periferiche e sulla delimitazione delle diverse sfere di competenza di ciascuna, delle quali, quanto alle procedure di espropriazione presso terzi, tiene conto l'art. 167, che impone alle singole tesorerie di rendere *«la dichiarazione di quantità con le modalità previste dal Codice di procedura civile esclusivamente con riguardo ai conti accesi presso la stessa, ai titoli di spesa e ai cespiti giacenti presso la medesima»;*

5.4. nei limiti delle rispettive competenze ciascuna tesoreria presente sul territorio nazionale svolge concretamente per conto dell'amministrazione statale la funzione di cassiere o tesoriere, ed alla stessa il creditore procedente può notificare l'atto di cui all'art. 543 cod. proc. civ. ove intenda pignorare somme del suo debitore, pubblica amministrazione, della quale la tesoreria, centrale o territoriale, abbia la disponibilità;



5.5. si tratta, peraltro, di regole interne all'organizzazione del soggetto unitario, la Banca d'Italia, al quale la funzione di tesoreria è affidata, che attengono al contenuto della dichiarazione ed alle competenze delle articolazioni territoriali, regole che non rilevano sul diverso piano della competenza dell'ufficio giudiziario dinanzi al quale quella dichiarazione va resa, competenza che non necessariamente deve coincidere con l'individuazione della Tesoreria chiamata a rendere la dichiarazione, collegata, invece, alla disponibilità da parte di quest'ultima (supposta dal creditore procedente) delle somme sulle quali si intende ottenere il vincolo;

6. in via conclusiva il ricorso deve essere rigettato e si deve dare atto, ai fini e per gli effetti precisati da Cass. S.U. n. 4315/2020, della ricorrenza delle condizioni processuali previste dall'art. 13, comma 1 quater, del d.P.R. n. 115/2002 per il raddoppio del contributo unificato, in ragione della natura impugnatoria del ricorso per regolamento di competenza (Cass. n. 9956/2022; Cass. n. 22345/2021; Cass. n. 13636/2020);

7. non occorre provvedere sulle spese del giudizio di cassazione perché il Ministero dell'Istruzione ha depositato solo atto di costituzione, senza svolgere attività difensiva.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso e dichiara la competenza del Tribunale di Palermo. Ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1 quater dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto, per il ricorso principale/incidentale, a norma del cit. art. 13, comma 1-bis, se dovuto.

Così deciso nelle adunanze camerale del 31 marzo 2022 e del 26 maggio 2022

Il Presidente

Lucia Esposito

